



Philippe Méral et Denis Pesche (dir.)

Les services écosystémiques Repenser les relations nature et société

Éditions Quæ

1 - Les services écosystémiques dans les politiques internationales

Denis Pesche et Marie Hrabanski

Éditeur : Éditions Quæ
Lieu d'édition : Éditions Quæ
Année d'édition : 2016
Date de mise en ligne : 8 février 2021
Collection : Nature et société
EAN électronique : 9782759231362



<http://books.openedition.org>

Édition imprimée

Date de publication : 26 mai 2016

Référence électronique

PESCHE, Denis ; HRABANSKI, Marie. 1 - Les services écosystémiques dans les politiques internationales
In : Les services écosystémiques : Repenser les relations nature et société [en ligne]. Versailles : Éditions Quæ, 2016 (généré le 09 juin 2021). Disponible sur Internet : <<http://books.openedition.org/quæ/26537>>. ISBN : 9782759231362.

1

LES SERVICES ÉCOSYSTÉMIQUES DANS LES POLITIQUES INTERNATIONALES

Denis Pesche, Marie Hrabanski

Née dans la littérature scientifique anglophone (Costanza *et al.*, 1997 ; Daily, 1997 ; Ehrlich et Mooney, 1983), la notion de service écosystémique a ensuite été intégrée aux politiques internationales entre 2001 et 2005, notamment par le biais de l'exercice d'expertise internationale du Millennium Ecosystem Assessment (Méral, 2012). Depuis 2005, la notion de service écosystémique est passée, en l'espace de quelques années, d'une position de confinement dans des milieux scientifiques restreints, principalement la biologie et l'écologie de la conservation, à une position centrale dans les politiques internationales de la biodiversité et de l'environnement. Malgré la fragmentation des questions relatives à la biodiversité entre différentes conventions internationales (Convention sur la diversité biologique, Convention de Ramsar, Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, etc.) et organisations intergouvernementales, le Millennium Ecosystem Assessment (MEA) a proposé, avec la notion de service écosystémique, une approche plus globale de la biodiversité et il a assuré ainsi le succès de la notion qui, depuis 2012, constitue un des piliers conceptuels de l'Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES).

Le chapitre interroge d'abord les origines de la notion de service écosystémique dans les agendas internationaux. Puis il s'agira de comprendre le succès de la notion à l'échelle internationale, notamment au sein du MEA, puis de l'IPBES.

Aujourd'hui, la thématique des services écosystémiques dépasse le seul cadre des politiques internationales de la biodiversité, participe à la montée en puissance des évaluations économiques et monétaires de la biodiversité

et vient même renouveler les débats en cours sur les grandes questions globales comme le climat, l'agriculture, l'eau, etc., tout en étant également l'objet de controverses.

LES ORIGINES DE LA NOTION DE SERVICE ÉCOSYSTÉMIQUE DANS LES POLITIQUES INTERNATIONALES

Comprendre l'émergence de la notion de service écosystémique dans les agendas internationaux suppose de replacer l'analyse dans le cadre plus large des questions de conservation de la nature et de la diversité biologique, elles-mêmes enchâssées dans les préoccupations environnementales qui se sont exprimées d'une manière croissante à l'échelle internationale à partir des années 1970.

ÉMERGENCE DU PROBLÈME DE LA DIVERSITÉ BIOLOGIQUE DEPUIS LES ANNÉES 1970

D'une manière générale, les questions environnementales ont d'abord été formulées, depuis la fin du XIX^e siècle, par des acteurs non étatiques (sociétés savantes liées à la protection de la nature, gestionnaires des ressources, organisations non gouvernementales environnementales, etc.) et par l'établissement de nombreux traités internationaux pour ensuite, à partir des années 1970, donner lieu à la création d'organisations intergouvernementales et de ministères de l'Environnement dans un nombre croissant de pays. Ainsi, à l'inverse de nombreux secteurs, comme l'agriculture par exemple, le domaine de l'environnement a vu son internationalisation en quelque sorte précéder, ou au moins être relativement simultanée, l'élaboration de politiques publiques et d'institutions publiques en charge des questions environnementales (Meyer *et al.*, 1997).

La Conférence internationale de Stockholm en 1972 a joué un rôle déterminant dans le déclenchement de ce processus en plaçant pour la première fois les questions environnementales au rang des préoccupations internationales (Le Prestre, 2005). Des scientifiques et des organisations non gouvernementales environnementales ont orienté fortement les débats de cette première conférence. Le sommet a donné naissance au Programme des Nations unies pour l'environnement. Au même moment, le Club de Rome a publié un rapport intitulé *Halte à la croissance ?* (Meadows *et al.*, 1972). À cette époque, les dirigeants mondiaux se sont engagés à se rencontrer tous les dix ans pour faire le point sur l'état de la terre. Plusieurs conventions internationales touchant les questions de diversité biologique vont se mettre en place dans les années 1970 : la Convention de Ramsar, relative à la conservation des zones humides (1971), la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, adoptée en 1973, et la Convention sur les espèces sauvages migratoires adoptée en

1979. Plus spécialisée sur les questions agricoles, la Commission sur les ressources génétiques de l'alimentation et de l'agriculture est mise en place par la FAO en 1983. À l'échelle régionale, d'autres accords existent comme la Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, dite Convention de Berne, adoptée en 1979.

Toutefois, si les questions environnementales parviennent au début des années 1970 à se structurer progressivement à l'échelle internationale, des militants de la conservation de la nature estiment que l'on n'accorde pas suffisamment d'importance au déclin de la diversité biologique. Dès la fin des années 1970, des scientifiques de renom attirent l'attention sur la question de l'extinction des espèces (Boisvert et Vivien, 2010).

En 1980, l'Union internationale pour la conservation de la nature¹¹, soutenue par l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (Unesco) et le World Wide Fund for Nature, présente sa *Stratégie pour la conservation mondiale de la biodiversité* qui vise à réconcilier les objectifs de conservation et le développement des sociétés humaines, jusque-là jugés incompatibles. Ce texte de l'Union internationale pour la conservation de la nature constitue un premier jalon en faveur d'un traitement international des questions liées à la diversité biologique et servira de base à des textes préparatoires autour desquels les négociations s'engageront au tournant des années 1980-1990. En effet, l'idée d'une convention sur la diversité biologique est alors promue dans les années 1980 par l'Union internationale pour la conservation de la nature sous la coordination du juriste Cyril de Klemm ; l'ambition des scientifiques et des militants écologistes d'alors était de repérer les composantes et les lieux de la biodiversité, conçue comme dotée d'une valeur intrinsèque, pour les protéger de l'influence humaine perçue comme nécessairement néfaste (Hermitte, 1992).

En 1988, les Nations unies se saisissent du dossier et, sous l'impulsion du directeur du Programme des Nations unies pour l'environnement, Mostapha Tolba, vont mettre l'accent sur les biotechnologies et les questions de transfert de technologie dans une optique Nord/Sud. Le cœur du projet est alors de « profiter des changements politiques résultant de la fin de la guerre froide pour construire un ordre environnemental global », et les négociations préalables à la convention, comme ses efforts par la suite, vont se concentrer, avec difficulté, sur la complexe question de l'accès et du partage des bénéfices liés à la diversité génétique.

À la même période, aux États-Unis, plusieurs biologistes de renom créent le néologisme de « biodiversité », contraction de diversité biologique, pour attirer l'attention des médias, des responsables politiques et du grand

11. Cette organisation non gouvernementale, basée à Genève, est un peu particulière dans la mesure où elle rassemble, dans ses comités nationaux, aussi bien des représentants de la société civile que des fonctionnaires des ministères ou d'autres organismes publics.

public sur les menaces pesant selon eux sur la diversité des espèces vivantes (Takacs, 1996 ; Wilson, 1988).

LA DIVERSITÉ BIOLOGIQUE MISE EN CONVENTION

Au début des années 1990, les questions environnementales occupent une place croissante à l'échelle internationale. La Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement, appelée également Conférence de Rio (1992) et organisée vingt ans après la Conférence de Stockholm, marque à ce titre un tournant dans la prise en compte des questions environnementales. Suite au rapport Brundtland (1987), la Conférence de Rio met en avant la notion de développement durable qui véhicule l'idée que les objectifs environnementaux ne peuvent être atteints s'ils ne rencontrent pas, de façon primordiale, les besoins économiques des nations et des populations. La notion de développement durable, accompagnée d'une nouvelle représentation de la nature, la biodiversité, ouvre la voie à une approche économique de la conservation et fait du secteur privé un acteur légitime des politiques environnementales. La Conférence de Rio marque d'ailleurs l'entrée officielle des entreprises dans la politique globale de l'environnement. En outre, le sommet de Rio se traduit par la mise en place de deux conventions cadres en 1992, une première sur le climat (Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques) et une deuxième sur la biodiversité (Convention sur la diversité biologique). Une troisième se mettra en place en 1994, la Convention de lutte contre la désertification.

Dès sa création en 1992, la Convention sur la diversité biologique va intégrer une lecture économique du problème de la diversité biologique, en estimant notamment que le développement d'un marché des ressources naturelles permettrait d'assurer la préservation des ressources biologiques (Aubertin, Pinton et Boisvert, 2007). De nombreux économistes vont s'emparer du problème de la biodiversité et développer des analyses pour en cerner les différentes dimensions (chapitre 3). La notion de « partage juste et équitable des avantages découlant de l'exploitation des ressources génétiques », mise en avant dans l'article premier de la Convention sur la diversité biologique, ouvre la voie au développement des marchés des ressources génétiques. Les contrats de prospection génétique – ou bioprospection – sont dans cette perspective présentés comme des moyens privilégiés pour assurer la conservation des ressources génétiques (Aubertin, Pinton et Boisvert, 2007 ; Boisvert, 2005). La Convention sur la diversité biologique s'est surtout consacrée aux questions de régulation de l'accès aux ressources génétiques, notamment en mettant en place en 2000 un accord complémentaire sur la biosécurité (protocole de Carthagène, puis protocole de Nagoya en 2010). Les questions de la gestion des ressources génétiques ont ainsi pris le pas sur les questions de conservation des habitats et des espèces naturels (Boisvert et Vivien, 2010).

VERS UNE ÉVALUATION GLOBALE DE LA BIODIVERSITÉ

L'ampleur des problèmes environnementaux, leur complexité et leurs déclinaisons à différentes échelles ont contribué à la multiplication, dans les années 1980-1990, d'exercices d'évaluations environnementales globales dont le principal objectif est de formaliser un ensemble de connaissances sélectionnées pour les rendre publiques dans une optique d'aide à la prise de décision (Mitchell *et al.*, 2006).

Le plus connu de ce type d'exercice est le Giec (Groupe d'expert intergouvernemental sur l'évolution du climat). Constitué en 1989, il a précédé la mise en place de la convention internationale sur l'évolution du climat (Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques en 1992). Après plusieurs rapports très repris par les médias et soulevant de grands débats entre les gouvernements dans les instances internationales, le Giec va apparaître, aux yeux de beaucoup de scientifiques, comme un modèle d'exercice d'évaluation scientifique pour informer les décideurs politiques. Son organisation interne et ses modalités de fonctionnements serviront régulièrement de sources d'inspiration pour les évaluations globales de la biodiversité.

Peu de temps après la création de la Convention sur la diversité biologique en 1992, une première initiative d'évaluation globale est prise pour cerner les enjeux de la biodiversité à l'échelle de la planète. Le *Global Biodiversity Assessment*, initié par le Programme des Nations unies pour l'environnement et soutenu par le Global Environment Facility (1993-1995), se veut un exercice scientifique indépendant pour dresser un état des connaissances sur les multiples questions liées au sujet complexe de la biodiversité (Heywood, 1995). Ce rapport formule peu de recommandations aux décideurs et véhicule le message principal que les connaissances des processus liés aux questions de la diversité biologique sont encore très limitées. Selon R. T. Watson, qui a présidé ce premier exercice d'évaluation globale de la biodiversité, le *Global Biodiversity Assessment* a été reconnu comme un excellent travail scientifique, mais il n'a pratiquement pas eu d'impact sur la formulation des politiques car il a été conduit comme un exercice non gouvernemental, sans appropriation par les pouvoirs publics (Watson, 2005 ; Watson et Gitay, 2004).

ÉMERGENCE DE LA NOTION DE SERVICE ÉCOSYSTÉMIQUE DANS LE MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT

Peu de temps après la publication du *Global Biodiversity Assessment*, l'idée d'une évaluation globale des écosystèmes est lancée en mai 1998 à l'occasion d'une réunion organisée par le World Resources Institute, un

think tank américain, qui publie depuis 1986 un rapport sur l'état des ressources dans le monde (*World Resources*).

Dans un premier temps, un comité de pilotage (Exploratory Steering Committee) réunit une trentaine de personnes, dont une quinzaine de représentants du monde scientifique (universités, centres internationaux de recherche), une douzaine de représentants d'organisations internationales (Organisation des Nations unies, Banque mondiale, FAO, etc.) ou d'administrations nationales (Norvège, Chine, Slovaquie, Colombie), un représentant du World Resources Institute, de l'Union internationale pour la conservation de la nature et du World Business Council for Sustainable Development¹². Cette diversité d'appartenance institutionnelle reflète la volonté de construire un processus multi-acteurs. Cette disposition est censée faciliter la mise en place d'un cadre de travail permettant la co-construction de la méthode pour rassembler et synthétiser les connaissances disponibles sur la dégradation des écosystèmes, et les voies et les moyens pour l'enrayer. En effet, plusieurs travaux sur les exercices d'évaluation environnementale globale ont montré l'importance déterminante du processus lui-même pour renforcer leur légitimité, grâce à l'implication d'une diversité d'acteurs reflétant l'éventail des intérêts autour de la question traitée (Clark, Mitchell et Cash, 2006). Cette période préparatoire (1998-2000) sera très importante pour impliquer réellement les représentants de plusieurs conventions relatives à la biodiversité, tout comme quelques acteurs clés à l'échelle mondiale (quelques pays comme la Chine, la Grande-Bretagne, des représentants du secteur privé, etc.).

Le comité de pilotage prend ensuite la forme d'un conseil d'administration d'une cinquantaine de personnes qui pilotera le processus entre 2000 et 2005. Il est coprésidé par R. T. Watson et A. H. Zakhri. Le MEA reprend la structure de fonctionnement du Giec et se divise en trois groupes de travail s'intéressant respectivement aux tendances, aux scénarios et aux implications politiques¹³. Un quatrième groupe est constitué pour suivre la réalisation des évaluations régionales des écosystèmes. Une instance de pilotage opérationnelle est mise en place : le Panel d'évaluation des écosystèmes (Ecosystem Assessment Panel), composé des présidents des différents groupes de travail et de quelques personnes ressources, et présidé par H. Mooney. Une petite équipe technique dirigée par W. Reid coordonne les activités dont la conduite est assurée par plusieurs agences d'exécution

12. Cette organisation, basée à Genève, représente le secteur privé sur les questions de développement durable et réunit la plupart des plus grosses entreprises de la planète.

13. Le Giec est à l'époque, et encore aujourd'hui, considéré comme un modèle d'interface entre science et décision. R. Watson, qui a présidé le MEA, a également présidé le Giec durant la même période (de 1997 à 2002). D'autres experts de premier plan du MEA sont aussi impliqués dans le Giec (H. Gitay, R. Leemans, I. Baste, J. Sarukhan, etc.), facilitant ainsi les apprentissages entre ces différents exercices.

dont les missions sont régies par des termes de références contractés avec le Programme des Nations unies pour l'environnement¹⁴.

La phase préparatoire est aussi l'occasion de jeter les bases d'un cadre d'analyse qui s'appuiera en grande partie sur la notion de service écosystémique appréhendée comme un concept permettant de mieux saisir les liens existant entre le fonctionnement des écosystèmes et les bénéfices que peuvent en tirer les sociétés humaines pour leur bien-être. Cette notion, qui a commencé à être discutée dans les milieux scientifiques dans les années 1990 (chapitre 2 et chapitre 3), avait d'abord été mise en avant par quelques scientifiques pour alerter les décideurs sur la dégradation des écosystèmes¹⁵. Le processus d'élaboration formelle du cadre d'analyse du MEA se déroule de 2000 à 2003, date de l'édition du document de référence¹⁶. Ce document souligne les points saillants du cadre conceptuel du MEA qui sont, pour ses promoteurs, l'occasion de mettre au centre du raisonnement le bien-être humain et la réduction de la pauvreté : les écosystèmes y contribuant par le biais des services qu'ils fournissent. Ce cadre conceptuel distingue les services de supports des trois autres types de services, afin de souligner leur rôle fondamental dans le maintien des écosystèmes par rapport aux autres services qui, eux, fournissent des bénéfices directs aux humains. Il met également en relief les relations de causalités en facteurs influençant le devenir des écosystèmes et qui peuvent être affectées par des décisions. En cela, le MEA vise bien le public des décideurs, aussi bien publics que privés (voir l'introduction de cet ouvrage). Les promoteurs du cadre d'analyse du MEA soulignent également ses spécificités par rapport à d'autres cadres d'analyse des interactions entre sociétés et environnement. Pour eux, ce cadre d'analyse considère les écosystèmes comme la base du développement, à la différence du cadre conceptuel des évaluations d'impact environnemental qui prend surtout en compte les impacts des actions humaines sur les écosystèmes. Il permet aussi d'intégrer les liens entre écosystèmes et bien-être humain et complète le modèle « Forces motrices-pressions-état-impact-réponses » (FPEIR, DPSIR en anglais) par la prise en compte des effets de retour des pressions environnementales.

14. En effet, une partie des financements (comme ceux du Global Environment Facility et de la Banque mondiale) a transité par une agence des Nations unies, ici le Programme des Nations unies pour l'environnement, qui a ensuite sous-traité à sept agences d'exécution localisées sur plusieurs continents. Ce caractère multisitué du secrétariat du MEA semble avoir concouru à un élargissement de la diffusion de ses résultats tout en se préservant d'une mainmise trop forte du Programme des Nations unies pour l'environnement sur la gouvernance du processus (entretien avec W. Reid, avril 2012).

15. Cette notion a d'abord émergé aux États-Unis avec la publication du livre de Gretchen Daily (1997), mais également la publication d'un article fondateur utilisant cette notion pour estimer les bénéfices produits par les écosystèmes à l'échelle du globe (Costanza *et al.*, 1997).

16. Le cadre conceptuel est un document assez complet (266 pages) décrivant les différentes facettes de la conception, la méthodologie et le contenu du MEA : il comprend le cadre conceptuel qui est une représentation graphique des éléments constitutifs de l'analyse et de leurs interactions (Alcamo *et al.*, 2003).

Enfin, le cadre du MEA permet d'envisager des dynamiques situées à des échelles différentes : géographiques (local, régional, global) et temporelles (court terme, long terme), ce qui le différencie également des évaluations classiques d'impact environnemental et du modèle « Forces motrices-pres-sions-état-impact-réponses ». Bien qu'il soit encore peu mis en application, les promoteurs du MEA estiment que leur cadre conceptuel permet de mobiliser différents types de savoirs, au-delà des connaissances scientifiques généralement dominantes dans ce type d'évaluation. Ce dernier point constituera un aspect primordial de la mise en place de l'IPBES à partir de 2012.

LA MOBILISATION DE RÉSEAUX MULTIPLES AUTOUR DU MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT

Les travaux du MEA se sont déroulés entre 2001 et 2005. Le processus a produit plusieurs documents. Le rapport d'évaluation, considéré comme le principal résultat du MEA, a été publié en 2005 sous forme de trois volumes reprenant les résultats des différents groupes de travail. Ces trois volumes portent respectivement sur l'état actuel et les évolutions des écosystèmes, les scénarios envisagés pour les écosystèmes et les réponses politiques possibles. Une deuxième série de rapports a été produite pour valoriser des études conduites à des échelons locaux ou à des niveaux géographiques intermédiaires : au total, 18 évaluations régionales ou locales (*subglobal assessments*) ont été publiées, ainsi que 15 études complémentaires. Une synthèse globale a été publiée en 2005 (Millennium Ecosystem Assessment, 2005). Au total, le processus aura mobilisé plus de 1 300 experts pendant plus de quatre ans, à la fois pour contribuer à la rédaction des documents produits par l'évaluation, mais aussi pour leur relecture qui associe largement des représentants des gouvernements, des organisations et des conventions internationales.

Une analyse plus fine de la diversité de ces experts permet de mettre à jour la dynamique des connaissances et des réseaux qui est à l'origine de l'écho rencontré par le MEA après sa publication, et des effets qu'il produira par la suite, notamment la large diffusion de la notion de service écosystémique (Pesche, 2014). Le MEA s'appuie d'abord sur des réseaux de scientifiques spécialisés sur les questions de biodiversité. Ces derniers ont développé une analyse de la biodiversité qui s'adosse sur plusieurs programmes internationaux de recherche, lancés au cours des années 1990 et portés par l'International Council of Scientific Unions et Diversitas¹⁷, dans lesquels il s'agissait d'articuler l'étude des écosystèmes à celle du changement climatique, très en vogue à l'échelle internationale. Des économistes issus de l'*Ecological Economics* vont également être associés à cette

17. Diversitas est un réseau international de recherche lancé en 1992 par l'International Council of Scientific Unions en collaboration avec l'Unesco et l'Union internationale des sciences biologiques.

dynamique et tenter ainsi de valoriser les écosystèmes pour alerter les décideurs (chapitre 3). C'est cette approche systémique qui est développée au sein du MEA et qui va permettre d'asseoir la notion de service écosystémique sur un socle de recherches plus larges en lien avec les problématiques du changement global.

Au-delà des scientifiques spécialisés sur les questions de biodiversité et d'économie écologique, le MEA va rassembler des acteurs situés à l'interface entre science et politique, qui peuvent être impliqués dans les conventions liées à la biodiversité (Convention sur la diversité biologique, Convention de Ramsar, etc.), et des représentants des thématiques du changement global et du développement, notamment des représentants du Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (Consultative Group on International Agricultural Research) et de la Banque mondiale¹⁸. Le succès du MEA et la diffusion rapide de la notion de service écosystémique s'expliquent principalement par une capacité à mettre en évidence des interactions entre des acteurs hétérogènes tout en élaborant une communication ciblée vers des milieux et des domaines distincts. Ainsi, cinq synthèses thématiques sont élaborées, chacune visant une audience spécifique : la Convention sur la diversité biologique, la Convention des Nations unies sur la lutte contre la désertification, la Convention de Ramsar (zones humides), le secteur privé et le secteur de la santé (Pesche *et al.*, 2013).

DU MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT À L'INTERGOVERNMENTAL PLATFORM ON BIODIVERSITY AND ECOSYSTEM SERVICES

À la suite de la publication des rapports du Millennium Ecosystem Assessment en 2005, des interrogations vont émerger sur la pertinence et le volume des données disponibles sur les questions de biodiversité. Pour certains, la dynamique du MEA permet désormais, avec la notion de service écosystémique, de mieux communiquer sur les questions de biodiversité, alors que d'autres estiment au contraire que l'état des connaissances est encore lacunaire et que les recherches restent fragmentées entre des cadres théoriques peu articulés. C'est dans ce contexte que les promoteurs du MEA s'investissent massivement en faveur de la diffusion de leurs travaux et s'engagent dans la promotion de l'idée d'un mécanisme d'évaluation scientifique des écosystèmes. Ainsi, dès 2005, Diversitas qui se présente comme le porte-parole de la communauté scientifique sur les questions de biodiversité, appelle à la mise en place « d'un mécanisme international d'expertise sur la biodiversité dans la lignée du groupe existant sur le changement climatique (Groupe

18. Durant cette période, la Banque mondiale cherche à améliorer son image sur les questions environnementales, après des critiques portant sur plusieurs de ses projets.

d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat) » (Locatelli, Babin et Torquebiau, 2010). Un consortium de partenaires du MEA¹⁹ a ainsi été mis en place en 2007 pour stimuler son processus de suivi, dont le secrétariat a été installé dans les locaux du Programme des Nations unies pour l'environnement. Quatre objectifs sont fixés : poursuivre la construction d'une base de connaissance sur les liens entre biodiversité et services écosystémiques, chercher à faire adopter la notion de service écosystémique par les décideurs, diffuser les résultats du MEA et préparer la réalisation d'une seconde évaluation globale (Swedbio, 2010).

Parallèlement à cette dynamique de l'après-Millennium Ecosystem Assessment, et durant la même période (2005-2007), la France prend l'initiative d'organiser avec le soutien de l'Unesco une conférence internationale « Biodiversité, science et gouvernance », qui donnera l'impulsion d'un processus de consultation internationale multi-acteurs (IMoSEB – l'International Mechanism of Scientific Expertise on Biodiversity) pour évaluer les besoins en connaissances scientifiques et les options politiques dans le domaine de la biodiversité.

L'INTERGOVERNMENTAL PLATFORM ON BIODIVERSITY AND ECOSYSTEM SERVICES : UNE MEILLEURE INTERFACE ENTRE SCIENCE ET POLITIQUE

L'émergence de l'IPBES résulte de la convergence, non sans quelques tensions²⁰, de ces deux processus : l'initiative IMoSEB (2006-2007) et les suites du MEA (Larigauderie et Mooney, 2010).

En 2008, la neuvième Conférence des parties de la Convention sur la diversité biologique prend l'option d'amorcer un processus de construction d'une plateforme multi-acteurs pour améliorer l'interface entre science et politique sur la biodiversité. Cette initiative est placée sous la coordination du Programme des Nations unies pour l'environnement. La première réunion pour la création de l'IPBES a lieu en novembre 2008 à Putrajaya en Malaisie. La plate-forme a vocation à mobiliser les connaissances existantes

19. Le consortium comprend, entre autres, le Programme des Nations unies pour le développement, le Programme des Nations unies pour l'environnement, l'Union internationale pour la conservation de la nature, le World Resources Institute, l'Agence européenne pour l'environnement, le Global Environment Facility, la FAO, l'Unesco, l'United Nations University Institute for the Advanced Study of Sustainability, l'International Council of Scientific Unions et plusieurs agences gouvernementales (Sida pour la Suède, le Directorate-General for International Cooperation pour les Pays-Bas). La Grande-Bretagne sera très active dans la diffusion des résultats du MEA et de la notion de service écosystémique suite à une évaluation parlementaire du MEA (House of Commons, Environmental Audit Committee, 2007).

20. Les promoteurs du MEA reprocheront à l'initiative IMoSEB une prise en compte limitée de leurs résultats et le fait que seul les aspects concernant la biodiversité aient été retenus, alors que le MEA avait tenté d'établir des ponts entre biodiversité et développement (audition de W. Reid, cité dans House of Commons, Environmental Audit Committee, 2007).

sur la biodiversité et les services écosystémiques pour éclairer les décisions politiques. Elle doit garantir l'indépendance scientifique des travaux et assurer leur crédibilité, leur pertinence et leur légitimité. La deuxième réunion de l'IPBES s'est tenue à Nairobi à l'automne 2009 et une troisième réunion, organisée en Corée du Sud du 7 au 11 juin 2010, a élaboré la feuille de route de sa création. Deux autres réunions vont s'ajouter à son lent processus d'émergence : Nairobi en 2011 et Panama en 2012. Cette dernière réunion verra l'IPBES être formellement créé (Vadrot, 2014). Sa première session plénière est organisée en janvier 2013 (IPBES-1) à Bonn, ville désignée en 2012 comme le siège du secrétariat de la plateforme. La seconde réunion plénière a été organisée à Antalya (IPBES-2) en décembre de la même année et la troisième en janvier 2015 à Bonn.

Le programme de travail de l'IPBES, arrêté pour cinq ans (2014-2018), se propose de remplir quatre grandes fonctions : identifier et hiérarchiser les principales informations scientifiques dont les décideurs ont besoin et promouvoir la production de nouvelles connaissances sans entreprendre directement de nouvelles recherches ; conduire des évaluations périodiques de l'état des connaissances en matière de biodiversité et de services écosystémiques et sur des thèmes spécifiques à des échelles mondiale, régionale et sous-régionale ; appuyer l'élaboration et l'exécution des politiques en identifiant des outils et des méthodes appropriés ; et hiérarchiser les besoins en matière de renforcement de capacités et fournir des appuis en vue d'améliorer l'interface entre science et politique. Pour mener à bien ces quatre fonctions, quatre objectifs ont été identifiés.

- Renforcer les capacités et les connaissances à l'interface entre science et politique pour que la plateforme puisse s'acquitter de ses principales fonctions²¹ (objectif 1). Cet objectif transversal est une spécificité de l'IPBES répondant à la demande de pays en développement. La réunion d'Antalya (IPBES-2) a acté la mise en place de trois équipes spéciales. La première travaillera sur le développement des compétences et aura pour objectif de mettre en place des programmes de formation et des bourses, surtout pour les experts des pays en voie de développement, afin que ceux-ci puissent participer aux évaluations de la plateforme. Une seconde équipe spéciale s'intéressera aux systèmes de connaissances locaux et autochtones en vue de leur intégration dans les évaluations à venir. La troisième équipe aura pour tâche d'identifier les besoins prioritaires en termes d'outils de production et de gestion des connaissances et des données sur la biodiversité.
- Renforcer l'interface entre science et politique à l'échelle régionale et globale (objectif 2). Ce chantier a démarré avec l'élaboration d'un guide

21. Cet objectif transversal, mais également les deux suivants sont explicitement reliés à plusieurs « objectifs d'Aichi » élaborés en 2010 dans le cadre de la Convention sur la diversité biologique.

sur l'intégration des évaluations à différentes échelles et des évaluations sous-régionales et régionales avec l'idée d'entreprendre une évaluation globale, prévue pour fin 2018.

- Renforcer l'interface entre science et politique sur des questions thématiques (objectif 3). La première, en cours de finalisation, est une évaluation dite « accélérée » sur « la pollinisation et les pollinisateurs associés à la production alimentaire ».

- Faire connaître et évaluer l'IPBES, ses résultats et ses conclusions (objectif 4). Cela comprend en particulier l'élaboration de catalogues répertoriant les évaluations et les outils d'aide à la décision existants, mais également des outils et des méthodes d'appui aux politiques.

LES GRANDS ENJEUX DE L'INTERGOVERNMENTAL PLATFORM ON BIODIVERSITY AND ECOSYSTEM SERVICES

Plusieurs grands enjeux sont transversaux à l'IPBES.

L'un de ces principaux enjeux est l'articulation des questions de conservation et de développement (Duraiappah et Rogers, 2011). Un des premiers objectifs de la plateforme est de combler les lacunes de connaissances, par le soutien des pays du Nord à la constitution de capacités d'expertise dans les pays du Sud (Pesche *et al.*, 2014). Ce premier enjeu donne lieu à des négociations difficiles entre les pays impliqués puisqu'il renvoie à la question complexe des rapports entre conservation et développement (Rodary, 2008 ; Rodary, Castellanet et Rossi, 2003). En marge des sessions plénières, des représentants du G77 ont d'ailleurs rappelé que, dans leur pays, ils peinent à convaincre de la pertinence de la conservation de la biodiversité, celle-ci étant souvent perçue comme un frein au développement économique. Or, le lien entre la protection de la biodiversité et les questions de développement n'a pas été encore véritablement débattu au sein de l'IPBES, et les associations de développement sont pour l'instant encore peu présentes dans le processus.

Un autre enjeu concerne sa capacité à articuler différents systèmes de connaissances. Les participants et les observateurs de l'IPBES rappellent souvent l'analogie qui existe avec le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (Giec). La renommée du Giec permet ainsi de construire une structure et un mode de fonctionnement basés sur une expérience considérée comme réussie. Mais la mise en place de la plateforme ne se fait pas vraiment à l'identique et comporte des spécificités qui font la singularité de l'IPBES (Brooks, Lamoreux et Soberón, 2014). Les communautés locales et indigènes, de par leurs connaissances en matière de gestion et de conservation de la biodiversité, occupent une place stratégique dans la Convention sur la diversité biologique. Par conséquent, la nouvelle plateforme accorde une importance à l'intégration des savoirs provenant de ces groupes, mais aussi des savoirs locaux liés à différentes communautés professionnelles ou scientifiques (Soberón et Peterson, 2015 ; Turnhout *et al.*, 2012).

Un troisième enjeu méthodologique concerne la question des échelles. À la différence des évaluations sur le changement climatique, l'érosion de la biodiversité s'observe d'abord à une échelle locale, mais également à des échelles plus larges, ce qui plaide en faveur de la mise en place de programmes de travail régionaux et nationaux, lesquels devront être coordonnés par l'IPBES à travers des modalités permettant l'articulation de ces différentes échelles.

Un quatrième enjeu concerne l'articulation de l'IPBES avec les autres conventions relatives à la biodiversité et son rôle d'interface entre science et politique. Son ambition est d'offrir une enceinte faisant référence autant chez les scientifiques que chez les décideurs. La Convention sur la diversité biologique figure parmi ses interlocuteurs privilégiés car elle est dotée d'un organe subsidiaire chargé de fournir des avis scientifiques, techniques et technologiques, connu sous son nom anglais de *Subsidiary Body on Scientific, Technical and Technological Advice* (SBSTTA) que l'IPBES viendrait renforcer. Au moment de la mise en place de la plateforme, l'idée était que cet organe subsidiaire pourrait identifier les besoins liés à la mise en œuvre des stratégies d'action de la convention sur lesquels l'IPBES pourrait apporter son aide ; en retour, les travaux de l'IPBES constitueraient une base pour les recommandations du *Subsidiary Body on Scientific, Technical and Technological Advice*. Si le fonctionnement de l'IPBES se réclame du Giec, il est en fait relativement différent. Les données sur la biodiversité sont encore lacunaires dans de nombreuses régions, alors que la science du climat était déjà relativement avancée lors de la création du Giec.

Enfin, les risques d'une approche principalement économique et utilitariste de la nature sont discutés au sein de l'IPBES. En effet, son cadre conceptuel intègre différentes perspectives sur la nature et prend en compte à la fois l'approche en termes de services écosystémiques, mais aussi d'autres perspectives accordant une place centrale à des dimensions culturelles et sacrées. Cette prise en compte d'une pluralité de perspectives sur la nature plaide en faveur d'une ouverture disciplinaire qui, au-delà des sciences de la nature, s'ouvre aux recherches en sciences sociales, ainsi qu'aux détenteurs de savoirs locaux et autochtones. Toutefois, certaines analyses émettent des doutes sur la possibilité pratique d'une harmonisation de perspectives si différentes dans un même cadre d'analyse (Borie et Hulme, 2015).

SERVICES ÉCOSYSTÉMIQUES ET ÉVALUATION MONÉTAIRE DE LA BIODIVERSITÉ

Le rapport d'étape de *The Economics of Ecosystems and Biodiversity* (TEEB, 2008) s'inscrit dans la continuité du MEA en insistant sur les pressions anthropiques qui pèsent sur la biodiversité et l'impact négatif que cela engendre sur les activités économiques et le bien-être. Son apport spécifique

est de proposer une lecture économique du problème (défaillances des marchés) et, outre un cadre méthodologique pour les prochaines étapes, une synthèse finalement assez classique en termes politiques : repenser les subventions, récompenser les bénéfices ignorés, étendre l'application du principe pollueur-payeur, créer de nouveaux marchés, partager les bénéfices de la conservation, etc.

Ce rapport fait appel de manière plus précise à des données monétaires issues d'évaluations économiques à travers le monde (sur les récifs coralliens, les mangroves, etc.) pour justifier l'investissement dans les aires protégées, les infrastructures écologiques, la restauration écologique, etc. Des rapports à destination des décideurs, puis des milieux d'affaires et enfin des citoyens (création de réseaux sociaux), ont ensuite émergé, pour « offrir une argumentation économique exhaustive et irréfutable pour la conservation des écosystèmes et de la biodiversité » (TEEB, 2008). La thématique de l'évaluation des services écosystémiques n'est toutefois pas uniquement portée par The Economics of Ecosystems and Biodiversity (TEEB). Les publications sur la valeur monétaire des services écosystémiques se multiplient, que ce soit de la part de l'OCDE, de la Convention sur la diversité biologique, de la FAO, du Global Environment Facility, de la Banque mondiale ou encore de nombreuses organisations non gouvernementales et de *think tanks*. L'intérêt de l'évaluation monétaire pour intégrer les effets potentiels en termes d'atteinte à la biodiversité des projets et des programmes est ainsi de plus en plus reconnu mais suscite également des critiques croissantes.

Depuis la publication du Millennium Ecosystem Assessment, de nombreux travaux en sciences sociales discutent des liens entre service écosystémique et marchandisation (voir conclusion de cet ouvrage). Pour de nombreux auteurs, évaluation monétaire ne signifie pas pour autant mise sur le marché, la valeur étant distincte du prix (Chevassus-Au-Louis, Salles et Pujol, 2009 ; Salles, 2010). Pour d'autres au contraire, la marchandisation de la nature est implicite dans l'évaluation monétaire, la notion de service écosystémique et les instruments de marché qui en découlent (Maris, Mathevet et Béchet, 2010 ; Robertson, 2004 ; Walker *et al.*, 2009). Ces controverses sont également alimentées par l'essor, depuis le milieu des années 2000, des banques de compensation, inspirées plus ou moins directement de mécanismes dits de marché (Boisvert, Méral et Froger, 2013 ; Froger et Hrabanski, 2014) même si les liens entre ces instruments et la notion de service écosystémique sont parfois indirects.

À l'échelle internationale, si la plupart des grandes organisations non gouvernementales de conservation et des groupements d'entreprises sont favorables à l'approche par les services écosystémiques et les instruments de marché qui en découlent (Hrabanski *et al.*, 2013), quelques acteurs se montrent plus réticents. Des organisations qui représentent les intérêts des peuples indigènes et des organisations proches de la mouvance altermondialiste dénoncent ce qu'elles estiment être une marchandisation de la nature

basée sur l'évaluation monétaire de la biodiversité. Ces acteurs critiquent la dimension utilitariste de la notion de service écosystémique et doutent de la capacité du marché à pouvoir répondre de façon juste et efficace aux enjeux de conservation. Enfin, lors des récentes négociations au sein de la Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES), les neuf pays sud-américains et caribéens de l'Alliance bolivarienne pour les peuples de notre Amérique (Alba) ont exprimé leurs réserves sur l'utilisation de la notion de service écosystémique et sur la mise en œuvre d'instruments de marché pour la biodiversité (Hrabanski, 2014). Cette approche repose, selon eux, sur une perspective utilitariste et anthropocentrée de la biodiversité qui va à l'encontre des fondements même de leur culture. Toutefois, si ces pays semblent rejeter l'approche en termes de service écosystémique et l'ensemble des instruments de marché, dans les faits, la Bolivie a mis en place par exemple un système de paiement pour services hydrologiques par des subventions publiques (paiements pour services environnementaux dits de Los Negros), reflétant ainsi la grande diversité des dispositifs qui s'inspirent de ces approches.

VERS UNE INTÉGRATION DES SERVICES ÉCOSYSTÉMIQUES DANS LES POLITIQUES ET LES DÉBATS INTERNATIONAUX

L'analyse de l'émergence et de la diffusion à l'échelle globale de la notion de service écosystémique est décisive pour comprendre la façon dont les politiques publiques se transforment. En effet, les politiques de conservation de la nature, mais aussi certaines politiques sectorielles (forêts, agriculture, eau, etc.) dans plusieurs pays, se voient refaçonnées en partie du fait de l'introduction de la notion de service écosystémique et de ses conséquences (évaluations monétaires de la biodiversité et des services écosystémiques). Malgré les controverses qu'elle continue de susciter, la notion de service écosystémique s'est diffusée dans d'autres domaines politiques et scientifiques, notamment dans les enceintes discutant les questions agricoles, de l'eau, du changement climatique ou encore de la forêt. La multiplication des agendas internationaux intégrant la notion de service écosystémique explique pour partie la rapidité et la multi-dimensionnalité des processus de diffusion et laisse à penser que la notion n'est pas qu'une nouvelle mode rhétorique, mais une notion qui contribue, par les usages divers qui en sont faits, à transformer les politiques (Turnhout *et al.*, 2013).

Ainsi, le rapport de la FAO de 2007 avance l'idée que l'agriculture bénéficie des services écosystémiques issus des écosystèmes, mais qu'elle en fournit également. Ces discussions renvoient implicitement aux débats autour des politiques agricoles et des soutiens à tel ou tel type d'agriculture, et plus généralement à des questions d'aménagement du territoire. La notion

de service écosystémique va ainsi alimenter une partie des débats dans le cadre de la réforme de la politique agricole commune en 2013, dans la mesure où certains acteurs se prononcent en faveur d'une nouvelle « politique rurale et agri-environnementale » soutenant les biens publics fournis par certains types d'agriculture et non encore rémunérés par le marché (Valette *et al.*, 2012).

De même, des experts habituellement impliqués dans les secteurs de l'eau, et notamment dans le Global International Water Assessment (GIWA) entre 1999 et 2003 et dans le World Water Development Program (WWDR), ont été associés aux instances décisionnelles du MEA et à la rédaction et à la relecture de ses rapports. Depuis, la notion de service écosystémique a été mobilisée dans divers forums, et notamment lors du dernier Forum mondial de l'eau en 2012.

Dans le domaine du changement climatique, la notion connaît également un succès important. Outre les nombreux experts du climat qui ont été invités à participer au MEA, la notion de service écosystémique telle qu'elle est décrite dans le rapport souligne l'importance des services qui assurent la régulation du climat, et dresse ainsi un pont entre les questions de biodiversité et celles du changement climatique. Enfin, la notion de service écosystémique est également largement mobilisée dans les enceintes internationales qui discutent des questions de gestion des forêts (Centre de recherche forestière internationale, Forum des Nations unies sur les forêts, Groupe intergouvernemental sur les forêts etc.).

La récente mise en place de l'IPBES et d'un programme de travail comprenant des évaluations, aussi bien thématiques (pollinisation, érosion des sols, etc.) que globales ou sous-globales (par continent, par région), va sans doute relancer les débats sur la pertinence et le caractère opérationnel de la notion de service écosystémique. Il paraît en tout cas certain que cette notion a largement conquis de nombreuses enceintes internationales discutant de questions diverses, élargissant son pouvoir d'influence sur les politiques, mais aussi les risques de sa remise en cause par des critiques multiples.